

DEVLET MEMURLARININ DİŞİPLİN HUKUKU

Yıldız DİNÇER *

I — GİRİŞ

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 788 sayılı Memurun Kanununun mihrakını teşkil ettiği ve uzun yılların uygulama ve tecrübesinden geçmiş bir sistemi bir anda değiştirmek iddiası ile ortaya çıkmıştır. Ancak, 657 sayılı Kanunun hazırlanmasındaki yetersizlik ve bilgisizlik uzun yılların vucude getirdiği iyi işleyen bir düzeni alt üst etmiştir. Bu hatalar hemen fark edilmiş ve 1327 sayılı Kanunla ve 2, 8 sayılı Kanun hükmündeki kararnameler ve 1897 sayılı Kanun ile düzeltilmek istenmiştir. Buna rağmen, metin içinde yer yer açıklandığı gibi, bugün disiplin konusundaki pozitif hukukun tesbiti bile güçleşmiştir.

Bu incelemenin amacı, konuyla ilgili olarak bugün yürürlükte olan pozitif hukuku meydana çıkarmaktır. Konunun hâla hareketli olması ve son yıllarda sık sık değişikliğe uğraması yüzünden 657 sayılı Kanunun getirdiği esasların yanında uzun yıllar uygulanmış olan 788 sayılı Kanun üzerinde de durulmuş ve iki kanunun mukayesesine gidilmiştir. Ayrıca 657 sayılı kanunun eksikliklerinin ve yetersizliklerinin açıklanmasına da önem verilmiştir.

II — DEVLET MEMURLARI KAVRAMI

1 — Devlet Memurları Kanununa Göre :

İdare Hukukunda Devlet Memuru, kendisine kamu hizmeti tevdi edilen ve daimi olarak idare kadroları ve hiyerarşisi içinde bulunan kimse olarak tarif edilmektedir.

Bu tariftten anlaşıldığı üzere kamu hizmetlerinin özelliği, devamlı ve istikrarlı oluşudur. Bu hizmetlerin kesintisiz devam etmesi bu hizmete daimi olarak bağlanan fertlerin mevcudiyeti ile mümkündür. Kamu hizmetlerini

* Danıştay Kanunsözcüsü.

yaratan kanun koyucu bu hizmetleri yapacak fertlerin vasıflarını, miktar ve derecelerini gösteren bir kadro tanzim eder. Bu kadrolar, hizmetin devamını temin edecek şekilde sabit olmalıdır.

Gerek 788 sayılı Memurin Kanununda, gerekse 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun hükümlerinde bu unsurlar hakimdir.

788 sayılı Kanunda «kendisine devlet hizmeti tevdi olunan ve sicilli mahsusunda mukayyet olarak umumi veyahut hususi bütçelerden maaş alan kimseye memur denir» hükmü yer almakta, 657 sayılı Kanunun 1897 sayılı Kanun ile değişik 4 üncü maddesinde memur; «mevcut kuruluş biçimlerine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzel kişilerin genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler» şeklinde tarif edilmekte, aynı kanunun 33 üncü maddesinde «kadrosuz Devlet Memuru çalıştırılmaz» hükmü yer almaktadır.

657 sayılı Kanunun yukarıda yazılı 4 üncü maddesi aynı kanunun 1 inci maddesiyle birlikte incelendiğinde; «Devlet Memuru» deyiminin, kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlere devamlı vazife görmek üzere atanalarla bunların görevlerini yapmaları için vazgeçilmez işleri ve hizmetleri yürüten ve Genel ve Katma Bütçeli Kurumlar, İl Özel İdareleri, Belediyeler, İl Özel İdareleri ve Belediyelerin kurdukları birlikler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlardan, kanunlarla kurulan fonlardan, kefalet sandıklarından ve Beden Terbiyesi Bölge Müdürlükleri bütçelerinden aylık alan kişileri içine aldığı anlaşılmaktadır.

Ancak, 657 sayılı Kanunun 1 nci maddesinin üçüncü fıkrası gereğince başta hakimler olmak üzere geniş bir grup kamu personelinin kendi özel kanunları hükümlerine tabi olmaları esas kabul edilmiştir.

2 — Ceza Kanununa Göre :

T.C.K. 279 uncu maddesinde, İdare Hukukundaki memur tarifine girmemekle beraber bazı kişilerin, bazı görevlerin ifası sırasında işledikleri suçlardan dolayı T.C.K. uygulanmasında memurlar gibi ceza görecekleri öngörülmüştür. Bu hususta çeşitli kanunlarda özel hükümler yer almıştır.

3 — Memurin Muhakematı Kanununa Göre :

İdare Hukukumuzda memur sıfatını taşımadığı halde Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanuna göre memurların tabi tutulduğu özel kovuşturma usulüne tabi tutulan kimseler de vardır. Bunların kimler olduğu ve hangi hallerde bu kanuna tabi tutulacağı hususları, kanunlardaki özel hükümlerle belirtildiği gibi Yargıtay kararları ve Yargıtay İçtihadı Birleştirme Kararları ile de tesbit edilmişlerdir.

4 — İncelemenin Kapsamı Yönünden :

Bu incelemede, 657 sayılı Kanunun uygulandığı memurların disiplin hukuku incelenecektir.

III — DİSİPLİN SUÇLARI İLE CEZALARININ YAPISI VE CEZA KANUNUNDAKİ SUÇ VE CEZALARLA MUKAYESESİ

Disiplin suçu, memurların görevlerinde veya görevleri dolayısıyla işlenen hata ve kusurlar veya meslek şeref ve vakarına uymayan kusurlu hareketlerdir.

Ceza Hukukundaki suç ise, Devlet ülkesinde yaşama durumundan çıkan genel bir itaat vecibesinin ihlâlidir. Diğer bir tarifile suç, mesul bir fert tarafından sosyal nizam ve hukuka aykırı müsbet veya menfi bir hareketle meydana getirilen fiildir.

Ceza Hukukunda suç ile disiplin suçlarının doğmasına sebep olan münasebetler incelendiği takdirde bu iki fiilin amaç, kapsam, temel ilke, uygulama ve sonuç bakımlarından birbirlerinden farklı oldukları görülecektir.

a — Amaç : Ceza Hukukunun amacı, kamu düzenini korumak ve toplumu savunmaktır. Disiplin cezalarında amaç, Devlet memurları için meydana getirilmiş çalışma düzenini korumak ve dolayısıyla kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamaktır.

b — Kapsam : Ceza Kanunu memur olsun olmasın ülkenin üzerinde yaşayan her fert hakkında uygulanır. Hernekadar yalnız memurlar tarafından işlenebileceği kabul edilen bazı suçlar varsa da bunlar da yine memuriyet mesleği bakımından değil, sosyal nizamı temin bakımından da suç sayılmışlardır ve bu suçlara iştirak edenler de aynı şekilde cezalandırılır (rüşvet, ihtilâs, irtikâb gibi).

Halbuki, memur statüsündeki disiplin cezaları yalnız memur sınıfındaki kiler uygulanır, dışarıdan bunlara iştirak edenlere uygulanmaz. (Kamu hizmetleri hakkında yetkisiz kimselerin basına bilgi vermesi).

c — Temel İlke : Ceza Hukukunda kanunilik esastır. Kanunsuz suç ve ceza olmaz ve bir suça iki defa ceza verilmez. Disiplin cezasında ise takdire de yer verilmiştir. Disiplin cezası verilmesi gerekli haller ve karşılığı cezalar her zaman ayrı ayrı yazılmıyabilir ve ceza kanununa göre cezalandırılan kimseye aynı zamanda disiplin cezası da verilebilir.

d — Uygulama : Cezayı hakim, disiplin cezasını idari makamlar uygular.

e — Sonuç : Ceza Kanununa göre verilen ceza temel hak ve hürriyetlere tesir edebilir (hapis, idam), disiplin hukukunda ise en ağır ceza memuriyet statüsünden çıkarmadır (Yalnız asker kişilerin disiplin mevzuatında disiplin cezası olarak hapis cezası da vardır).

IV — DİSİPLİN CEZALARI

1 — 657 Sayılı Kanuna Göre :

Disiplin cezalarının hangi maksatla ve kimlerce verileceği 657 sayılı Kanunun 124 üncü maddesinde şöyle açıklanmıştır.

«Kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak amacı ile kanunların, tüzüklerin ve yönetmeliklerin Devlet memuru olarak emrettiği ödevleri yurt içinde veya dışında yerine getirmeyenlere, uygulanmasını zorunlu kıldığı hususları yapmayanlara, yasakladığı işleri yapanlara durumun niteliğine ve ağırlık derecesine göre aşağıdaki maddede sıralanan disiplin cezalarından birisi verilir.»

Ayrıca hangi hallerde hangi cezanın verileceği aynı Kanunun 2 sayılı Kanun Hükmündeki Kararname ile değişik 125 inci maddesinde sayılmıştır.

Bu cezalar şunlardır:

Uyarma: Memura, görevinde daha dikkatli davranması gerektiğini yazı ile bildirmektir.

Kınama: Memura, görevinde ve davranışlarında kusurlu sayıldığını yazı ile bildirmektir.

Kısa Süreli Durdurma: Memurun, bulunduğu kademedeki ilerlemesinin dört ay için durdurulmasıdır.

Bu ceza, o süre içerisinde derece yükselmesi için yarışma sınav veya seçmelere girebilmeyi de önler.

Uzun Süreli Durdurma: Memurun, bulunduğu kademe ilerlemesinin on iki, on altı ay veya yirmi ay durdurulmasıdır.

Bu ceza, o süre içerisinde derece yükselmeleri için yarışma sınav veya seçmelerine girebilmeyi de önler.

Geçici Olarak Görevden Çıkarma: Memurun kadrosu saklı kalmak suretiyle, bir aydan altı aya kadar aylıksız olarak geçici süre ile görevinden çıkarmaktır.

Devlet Memurluğundan Çıkarma: Bir daha Devlet Memurluğuna atanmamak üzere memurluktan çıkarmadır.

2 — 788 Sayılı Kanuna Göre :

788 sayılı Kanunda da aynı usul uygulanmış ve 26 ve müteakip maddelerinde fiiller ve karşılığı cezalar gösterilmiştir.

Bu kanuna göre disiplin cezaları şunlardır :

İhtar: Memuru vazifesine dikkate davet etmektir.

Tevbih: Memurun idari ve inzibati nakiseleri dolayısıyla muayyen bir fiilden muahaze edilmesidir.

Maaş Kat'ı: Memurun maaşından on beş günlüğüne kadar kesilmesidir.

Kıdem Tenzili: Memurun yalnız terfiine müessir olmak üzere kıdeminden üç aydan bir seneye kadar müddet tenzil edilmesidir.

Sınıf Tenzili : Memurun maaşça bir derece aşağıya indirilmesidir.

Memuriyetten İhraç : Memuru, bir daha Devlet memuriyetinde kullanılmamak üzere çıkarmaktır.

3 — 657 ve 788 Sayılı Kanunların Karşılaştırılması :

Bu iki kanuna göre verilen disiplin cezaları karşılaştırılırsa maaş kesimi cezasının yeni düzenlemede yer almadığı ancak eski kanunda yeri olmayan geçici olarak görevden çıkarma cezasının getirildiği görülmektedir. 657 sayılı Kanunun gerekçesinde; maaş kesimi cezası memurun ailesine de yansıdığından cezanın maksadı aştığı ileri sürülerek bu cezanın çıkarıldığı belirtilmiştir. Fakat kısa ve uzun süreli durdurma ve hele geçici olarak görevden çıkarma cezaları da sonuç itibarıyla aylığa tesir ettiğinden yine aileye yansımaktadır. Bu itibarla uyarma ve kınama cezalarından başka memurun terfi ve görevini etkileyen hangi ceza verilirse verilsin memurun biraz geçte olsa aylığına, dolayısıyla ailesine yansımamasına imkân bulunmamaktadır. Ancak, 657 sayılı Kanunda yazılı kısa süreli durdurma, uzun süreli durdurma ve geçici olarak görevden çıkarma cezalarında terfiye tesir eden sürelerin asgari ve azami hadlerinin 788 sayılı Kanunda yazılı kıdem tenzili ve sınıf tenzili cezalarındaki sürelerden kısa olduğu görülür.

657 sayılı Kanunun 125 inci maddesinin ilk şeklinde, yalnız cezalar sayılıp Kanunun yasakladığı işleri yapanlara, uyulmasını zorunlu kıldığı hususları yapmayanlara durumun niteliği ve ağırlık derecesine göre bu cezalarından birinin verilmesi atamaya yetkili amirin takdirine bırakılmıştı. Bu durumda uygulanacak cezalarda eşitsizlik meydana gelebilir, bir amir bir fiile uyarma cezası uyguladığı halde diğer amir aynı nitelikteki hatta aynı fiile daha ağır bir cezayı uygulayabilir, takdir hakkının kullanılışında hissi ve keyfi harekete daha çok imkân verilmiş olurdu. Nitekim bu madde 1327 sayılı Kanunla değiştirilerek hangi fiillere hangi cezanın verileceği hususlarının tesbiti tüzüğe bırakılmıştır. Ancak, Anayasa'nın 117 nci maddesinde «memurların nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir» hükmü karşısında da özlük işlerinden olan disiplin suç ve cezalarının kanunla düzenlenmesi gerektiği açıktır. 657 sayılı Kanunun 125 inci maddesi iki sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile değiştirilmiş ve disiplin cezasını gerektiren fiiller ve karşılığı cezalar kanunda ayrı ayrı gösterilmiştir.

4 — Özelliği Bulunan Devlet Memurlarına Uygulanan Disiplin Cezaları Hakkındaki Hükümler

a — Genel olarak :

657 sayılı Kanunun 2 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile değişik 125 inci maddesinin son fıkrasında yazılı bulunan ve «özel kanunların disiplin suçları ve cezalarına ilişkin hükümleri saklıdır» hükmü ile de, özelliği bulunan hizmetler için kanunlarında özel hükümler bulunan bir kısım memurlara 657 sayılı kanunda yazılı cezalardan farklı cezalar verilmesi ör-

görülmüştür. Bunların arasında öğretmenler, emniyet teşkilâtı mensupları, belediye memur ve müstahdemleri, Adliye'ye bağlı memurlar ile 2556 sayılı Kanunun geçici 9 uncu maddesine göre Adalet Bakanlığı kâtip ve memurlarına verilen cezaları, 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanununa göre hükme bağlanan cezalar ile tüzüklerine göre Devlet Hava Meydanları ve Meteoroloji Memurlarına ve Sivil Savunma Uzmanlarına verilecek cezaları ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 13 üncü maddesinin a, b, c fıkralarına göre Valinin vereceği uyarma, kınama ve maaş kesimi cezalarını sayabiliriz. Valiler, bu cezaları, aynı maddenin birinci fıkrasında yazılı olduğu üzere Bakanlıklar ve tüzelkişiliği haiz genel müdürlüklerin il teşkilâtında çalışan bütün memur ve müstahdemlerinin en büyük amiri sıfatıyla vermektedir.

Ayrıca memur ve hizmetlilerden mal beyannamesi alınması hakkındaki 5440 sayılı Kanunun 3 üncü maddesinde, hizmete başladıktan sonra her beş yılın sonunda verilmesi lâzım gelen beyannameyi yapılan tebligata rağmen bir ay içinde vermeyenlerle menkul ve gayrimenkul mallarında vukua gelen önemli değişiklikleri bir ay içinde bildirmeyenler hakkında disiplin kurulu ve mercileri tarafından gecikme sebebine ve beyanname vermeyenin durumuna göre gereken disiplin cezalarından herhangi birinin bu cezalara mahsus ve sıraya bağlı olmaksızın verilebileceği de hükme bağlanmıştır.

657 sayılı Kanunun birinci maddesi kapsamı dışında bırakılan memurlarla 3659 veya 440 sayılı Kanuna tabi müesseseler personeli hakkında da kendi özel Kanunlarındaki hükümler veya bu kanunlara dayanılarak çıkarılan düzenleyici tasarruf hükümleri uygulanacaktır.

b — İlk ve Ortaokul Öğretmenleri Hk.

1702 sayılı İlk ve Orta Tedrisat Muallimlerinin Terfi ve Tecziyeleri Hakkındaki Kanunun 19 uncu maddesinde müdür, başöğretmen ve öğretmenlere ve ilk tedrisat müfettişlerine işledikleri disiplin suçlarının mahiyet ve derecesine göre, ihtardan memuriyetten çıkarma cezasına kadar türlü cezaların verilmesi öngörülmüştür. Bu cezalar arasında «ders ücretlerinin kesilmesi», «istifa etmiş sayılma» ve «meslekten çıkarılma» cezaları dikkati çekmektedir.

Kanunda bu cezaların verileceği disiplin suçları da sayılmış ve 28 inci maddede Devlet memurluğundan ihraç cezalarında Memurun Kanunu hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir. Bugün, 788 sayılı Kanun yürürlükte olmadığına göre 657 sayılı Kanunun memuriyetten ihraç hükümlerinin uygulanması gerekir. Daha sonra yürürlüğe giren 4357 sayılı Kanun sebebiyle 1702 sayılı Kanunun disiplin cezalarına ait hükümleri yalnız orta öğretim öğretmenlerine uygulanabilir.

İlkokul öğretmenlerine uygulanmak üzere çıkarılan 4357 sayılı Hususi İdarelerden Maaş Alan İlkokul Öğretmenlerinin Kadrolarına, Terfi, Taltif ve Cezalandırılmalarına ve bu öğretmenler için teşkil edilecek Sağlık ve İçtimai Yardım Sandığı ile Yapı Sandığına ve öğretmenlerin alacaklarına dair kanun'un 5166 sayılı Kanunla değişik 7 nci maddesinde: İşinde kusurlu sa-

yılma, maaş veya ücret kesimi, kıdem indirimi, vazifeye son verme ve meslekten çıkarma cezalarının verileceği yazılıdır.

c — Emniyet Teşkilâtı Mensupları Hk.

Emniyet Teşkilâtı mensuplarına verilecek cezalar 3201 sayılı Emniyet Teşkilât Kanununun 82 inci maddesinde sayılmıştır. Bunlar ihtar, tevbih, maaş katı, kıdem tenzili, terfiin bir devre geciktirilmesi ve meslekten ihraç cezalarıdır.

Bu cezaların hangi hallerde verileceği tüzükte gösterilmiştir.

d — Belediye Memur ve Müstahdemleri Hk.

Belediye Memur ve Müstahdemleri Tüzüğüne göre verilecek disiplin cezaları 74 üncü maddede gösterilmiştir. Bu cezalar 788 sayılı Memurin Kanununda yazılı cezalara mütenazır cezalardır. Yalnız burada ihtar ve tevbih cezasını müstelzim haller ayrı ayrı yazılmamış ceza tayin edecek organın takdirine bırakılmıştır.

e — Adliye Memurları Hk.

Adliyye bağlı memurlar hakkında verilecek cezalar 2556 sayılı Kanunun 122 inci maddesinde sayılmıştır. Bunlar: Tevbih, dörtte üçü geçmemek üzere aylıktan kesme, yer değiştirme, derece indirme ve memurluktan çıkarma cezalarıdır.

f — Dahiliye Memurları Hk.

1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanununun 20 inci maddesinde hangi hallerde hangi cezaların verileceği ayrı ayrı yazılmış ayrıca 788 sayılı Memurin Kanununun bu husustaki genel hükümlerinde yazılı fiillere de atıfta bulunulmuştur.

Bu cezalar şunlardır: İhtar, tevbih, maaş kesimi, kıdem tenzili ve sınıf tenzili.

Bu kanun ve tüzüklerle hükme bağlanan disiplin cezalarında da memuriyetten ihraç cezasının Memurin Kanununda yazılı hallerde verileceği belirtilmiş olduğuna göre burada da 657 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanması gerekir.

g — Meteoroloji Memurları Hk.

3127 sayılı Kanunun 17 nci maddesine göre hazırlanan Devlet Meteoroloji Teşkilâtına Dahil Memur ve Müstahdemlerin rasatlara ve teknik işlere dokunan suçlarının inzibati cezalarına dair Nizamname'nin ikinci maddesinde ihtardan meslekten çıkarmaya kadar değişen cezalar sayılmıştır.

Aynı tüzüğün devam eden maddelerinde bu cezaların verileceği haller sayılmıştır.

h — Sivil Savunma Uzmanları Hk.

107 sayılı Kanuna göre kurulan sivil savunma kadrolarına tayin olunan personelin terfi, nakil, cezalandırma ve denetlenmeleri hakkında Tüzüğün 14 üncü maddesinde de uyarıma'dan memurluktan çıkarmaya kadar değişen türlü cezalar yer almıştır. Bunlar arasında «aylıktan kesme», ve «sınıf indirme» cezaları dikkati çekmektedir.

Aynı tüzüğün 15 ve devamındaki maddelerinde de bu cezaların verileceği haller sayılmıştır.

Ayrıca 22 nci maddede görevi ile ilgili veya görevi dolayısıyla öğrendiği gizli hususları ifşa eylemek, resmi evrakı kayıp veya yok etmek, eğitim ve tatbikatlarda halkı telâş ve heyecana düşürecek şekilde asılsız veya mübalâğalı haberler yaymak veya yayılmasına sebebiyet vermek hallerinde fiilin ağırlık derecesine göre yukarıda yazılı esaslardan herhangi birinin uygulanacağı yolunda özel bir hüküm de yer almıştır.

i — Devlet Hava Meydanları Memurları Hk.

6686 sayılı Kanunun 8 inci maddesine istinaden hazırlanan Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü Memur ve Hizmetlilerine verilecek inzibati cezalar hakkında tüzük'ün 7 ve müteakip maddelerinde de disiplin cezasını gerektiren fiiller ve karşılığı cezalar ihtardan memuriyetten ihraça kadar sıralanmıştır.

Tüzüğün 13 üncü maddesinde, meydan işletmeciliği ve hava seyrüseferi ile ilgili teknik hatalardan mütevellit fiil ve hareketlere hangi disiplin cezasının uygulanacağı hususunda disiplin komisyonuna takdir hakkı tanınmış ve bu takdir hakkının kullanılmasında hatanın ağırlığı, kaza ihtimalinin mevcut olup olmadığı ve kazanın vukua gelip gelmediği hususlarının kıstas olarak kabul edileceği yolunda istisnai bir hüküm yer almıştır.

Bu tüzükte de Sivil Savunma ve Meteoroloji Memurları hakkında tüzükte olduğu gibi memuriyetten ihraç cezası hakkında genel hükümlere atıfta bulunulmayıp bu cezanın verilmesini gerektiren fiiller de ayrı ayrı yazılmıştır.

k — Gümrük Memurları Hk.

Gümrük Memurlarından vazifei memuriyesini suiistimal edenlerle vazife veya mesleklerinde kendilerinden istifade edilmeyenler hakkında yapılacak muamelelere dair 1920 sayılı Kanunun birinci maddesinde de gümrük memurlarından manifesto, ambar, muayene, tetkik ve muhasebe işlerinde müstahdem olanlarla bunları doğrudan doğruya sevk ve idare eden Gümrük Başmüdür ve Müdürlerinden ve mülhakat merkez memurlarıyla idare memurlarından vazifei memuriyetlerini suiistimal ettikleri teftiş veya tahkik raporları üzerine inzibat komisyonunca anlaşılanların memuriyetten alâkalarının kesilmesine bu komisyonca karar verileceği ve komisyon kararlarının vekilin tasdiki ile tekemmül edeceği belirtilmiştir.

V — DİSİPLİN CEZASI VERMEYE YETKİLİ ORGANLAR**1 — 657 Sayılı Kanuna Göre :**

657 sayılı Kanunun 126 ncı maddesinde disiplin cezaları vermeye yetkili organlar sayılmış ve Devlet Memurları Disiplin Kurulları Yönetmeliği'nin 11 inci maddesinde de disiplin kurullarının görev alanları belirtilmiştir. Buna göre disiplin cezası vermeye yetkili organlar başta sicil amirleri olmak üzere, atamaya yetkili amirler, bakanlar ve yüksek disiplin kurullarıdır. Yasaya göre:

(a) Bakanlar Kurulunca veya ortak kararla atanan memurlara, ilgili Bakan;

(b) Diğer memurlar için;

1 — Uyarma ve kınama cezalarını, sicil amirleri ve atamaya yetkili amir,

2 — Kısa süreli durdurma, uzun süreli durdurma ve geçici olarak görevden çıkarma cezalarını, memurun bağlı bulunduğu kurumun yetkili disiplin kurulunun görüşü alınmak suretiyle atamaya yetkili amir,

3 — Memuriyetten çıkarma cezasını, yüksek disiplin kurulu verecektir.

Ayrıca kısa süreli durdurma, uzun süreli durdurma ve geçici olarak görevden çıkarma cezaları hakkında atamaya yetkili amirin kararı ile disiplin kurulunun görüşü arasında uyumsuzluk çıkarsa; kesin kararı, yine Yüksek Disiplin Kurulu verecektir. Yüksek Disiplin Kurulu, kurum merkezin-
dedir.

Disiplin kurullarının görev alanları da Devlet Memurları Disiplin Kurulları Yönetmeliğinin 11 inci maddesinde belirtilmiştir.

Bu maddeye göre;

Atanmaları veya görev yerlerinin belirtilmesi, il ve ilçelerdeki amirlere ait olan memurların disiplin işlerinde, illerdeki disiplin kurulları,

Atanmalarıyla birlikte görev yerlerinin belirtilmesi kurumlarındaki amirlere ait olan memurların disiplin işlerinde, o kurumun merkezindeki disiplin kurulları,

Atanmaları kurumun bağlı olduğu Bakanlıkça yapılan memurların disiplin işlerinde, Bakanlık disiplin kurulları,

Devlet Bakanlıkları personeli ile bu Bakanlıklara bağlı kurumların yurtdışındaki fıkra gereğince Bakanlık Disiplin Kurullarında görülmesi gereken işlerinde, Başbakanlık'taki kurullar görevlidirler

1/4/1975 tarih ve 15195 sayılı Resmî Gazete'de 7/9332 sayılı Kararname ile nesredilerek yürürlüğe giren Milli Eğitim Bakanlığı İl Milli Eğitim Disiplin Kurulları Yönetmeliği ile ilkökul öğretmenleri hakkında disiplin cezası verecek komisyonların teşekkülü, toplanma ve karar usulü ayrıca düzenlenmiştir.

2 — 788 Sayılı Kanuna Göre :

788 sayılı Memurin Kanununun 26 ncı maddesinde ise bütün cezaların disiplin komisyonu tarafından verileceği öngörülmüş, ihtar cezasının amir tarafından resen, tevbih cezasının Bakan ve Valiler tarafından resen verilebileceği de istisnai olarak kabul edilmiştir.

Buna göre maaş kesimi, kıdem tenzili, sınıf tenzili, memuriyetten ihraç cezaları ise, yalnız disiplin komisyonları tarafından verilebilir.

Aynı kanunun 53 üncü maddesinde «tayinleri merkeze ait olan memurlar hakkında Vekâlet İnzibat Komisyonları ve Vilâyete ait bulunanlar hakkında vilâyet inzibat komisyonları karar ittihaz ederler. Ancak vali ve müsteşarlar ile müdürü umumiler ve birinci sınıf müdürler hakkında karar ittihazı memurini adliyeden iseler Mahkemei Temyize, değilse Şûrayı Devlet'e aittir» hükmü ile disiplin cezası verecek komisyonlar tesbit edilmiştir. Bu maddeye ve 52 nci maddeye göre disiplin komisyonları:

İlçe Disiplin Komisyonu,

İl Disiplin Komisyonu,

Bakanlık Disiplin Komisyonu'dur.

İlçe Disiplin Komisyonlarının kararları İl; İl Disiplin Komisyonları kararları Bakanlık'ta incelenir.

Ayrıca özelliği bulunan hizmetler için kanunlarda ve tüzüklerde özel hükümler de yer almıştır. 1702 sayılı Kanunda orta dereceli okul öğretmenlerine ihtar, tevbih, ders ücreti kesimi cezaları ile 4357 sayılı Kanunda ilköğretim öğretmenlerine kusur bildirme cezalarının resen amirleri tarafından verileceği belirtilmiş ve ceza verecek amirler de sayılmıştır. (madde 7)

Bunun dışındaki cezaların ise ilköğretim öğretmenleri hakkında İl Millî Eğitim Disiplin Komisyonu tarafından verileceği ve ilk tedrisat müfettişleri ve komisyondaki öğretmenler ile orta dereceli okul öğretmenleri hakkında Millî Eğitim Bakanlığı Disiplin Komisyonu tarafından karar verileceği 1702 sayılı Kanunun 36 ncı maddesinde hüküm altına alınmıştır.

3201 sayılı Kanuna göre illerdeki Polis Enstitüsü ve polis mekteplerindeki Polis Divanları polisler hakkında karar verecek (madde 70, 75); Emniyet Genel Müdürlüğü Disiplin Komisyonu, 6 ncı meslek derecesinden aşağı derecedeki emniyet polis memurları hakkında birinci derecede karar verecek, polis divanları kararlarını itirazen inceliyecek; 6, 5, 4 üncü meslek derecesindeki memurlar hakkında Bakanlık Disiplin Komisyonu karar verecek; daha yukarı meslek derecesindeki memurlar hakkında 788 sayılı Memurin Kanunu hükümleri uygulanacaktır (Madde 71).

1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanununa göre özel bir ceza olan meslekten ihraç cezasını Bakanlık Disiplin Komisyonu verecektir. (Madde 23)

Belediye Memur ve Müstahdemleri Tüzüğü'ne göre belediye encümenleri aynı zamanda belediye disiplin komisyonudur ve tayinleri belediye başkan-

ları, vali ve kaymakamlara ait memurlar hakkında Belediye Memur ve Müstahdemleri Tüzüğünde yazılı cezaları verir (Madde 82, 83). İhtar ve tevbih cezaları tayin merciiine göre belediye başkanı ve Bakan tarafından resen de verilebilir. Tayinleri Bakanlıklara ait memurlar hakkında Bakanlık Disiplin Komisyonları karar verir. Bunun gibi Devlet Meteoroloji, Devlet Hava Meydanları Genel Müdürlüğü personeli ve 107 sayılı Kanuna göre ihdas edilen Sivil Savunma Personelinin disiplin komisyonları hakkında tüzüklerinde özel hükümler vardır.

3 — 657 ve 788 Sayılı Kanunların Karşılaştırılması :

788 sayılı Kanunla disiplin komisyonlarına verilen yetkilerin 657 sayılı kanunla atamaya yetkili amire verildiği görülmektedir. Fakat 657 sayılı Kanunun 126 ncı maddesinin birinci fıkrasında Bakanlar Kurulunca veya ortak kararla atanan memurlara ilgili Bakan'ın disiplin cezası vereceği hükmü yer almıştır. Ancak hangi cezaları vereceği belirtilmemiştir. Maddenin yazılışından ilgili Bakanın, 657 sayılı Kanunun 125 inci maddesinde yazılı bütün cezaları verebileceği anlaşılmaktadır. Bakanın diğer sicil amiri veya atamaya yetkili amir gibi resen ceza verme yetkisinin uyarma ve kınama cezalarına inhisar etmesi gerekir; zira memuriyetten ihraç dahil bütün ağır disiplin cezalarının takdirini aynı zamanda siyasi bir organ olan Bakanın insiyatifine ve kararına bırakmak; yüksek dereceli memurların diğer memurlardan daha teminatsız olmaları ve işlerini kaybetmek korkusuyla iş yapma arzularını yitirerek siyasi organın tahakkümü altına girmeleri sonucunu doğurur. Nitekim kanunkoyucu 788 sayılı Kanunun 53 üncü maddesinde «Ancak vali ve müsteşarlar ile müdürü umumiler ve birinci sınıf müdürler hakkında karar ittihazi memurini adliyeden iseler mahkemei Temyize, değilse Şûrayı Devlet'e aittir» hükmünü koymakla bu durumu önlemişti. 657 sayılı Kanun'da adı geçen memurlar hakkında düzenlenen yeni hükümlerde tayine yetkili veya sicil amirinin resen verebileceği uyarma ve kınama cezaları dışında bulunan ve disiplin kurulunun mütalâasına ve Yüksek Disiplin Kurulunun kararına bağlı cezaların, ne şekilde verileceği hakkında hüküm konmamakla kanun'da boşluk meydana gelmiştir. Bu memurlar hakkında Devlet Memurları Disiplin Kurulları Yönetmeliğinde belirtilen disiplin komisyonları ile Yüksek Disiplin Komisyonunun karar verebilecekleri düşünülürse de mezkûr Yönetmelikte bu komisyonların kimlere ceza vereceği ayrıca hükme bağlanmış ve bu memurlar hakkında hiçbir hüküm konmamıştır. Yönetmelik hükümlerinin bir Bakanlıkta Yüksek Disiplin Kurulu üyesi bulunan bu memurlara uygulanacağını bir an kabul etsek, müsteşara kısa süreli durdurma, uzun süreli durdurma ve geçici olarak görevden çıkarma cezaları verilebilmesi için alt derecelerdeki görevlilerden müteşekkil Bakanlık Disiplin Komisyonu görüşüne başvurulması hali meydana gelir ki, bu da idarede hiyerarşik münasebeti alt-üst eder. Bu itibarla kararname ve ortak kararla tayin edilen memurlar için kanunda açık disiplin hükümleri koymak gereklidir. Aksi halde bunlara fiilen uyarma ve kınama cezalarından başka hiçbir ceza verilemez.

657 sayılı Kanunun ilk şeklinde 126 ncı maddenin son fıkrasında «125 inci maddenin E bendinde yazılı memurluktan çıkarma cezası, atamaya yetkili amirin bu yoldaki isteği üzerine memurun bağlı bulunduğu kurumun yüksek disiplin kurulu kararı ile verilir. Yüksek Disiplin Kurulunun bu halde ayrı bir ceza tayinine yetkisi yoktur. Amirin istediği cezayı kabul veya reddeder. Red halinde amir başka bir disiplin cezası vermekte serbesttir» denmektedir. Ancak aynı fıkra, 2 ve 8 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelerle «Devlet Memurluğundan çıkarma cezasının verilebilmesi için yüksek disiplin kurulunun kararı şarttır» şeklinde düzenlenmiş ve yukarıda yazılı «Yüksek Disiplin Kurulunun bu halde ayrı bir ceza tayinine yetkisi yoktur. Amirin istediği cezayı kabul veya reddeder. Red halinde amir başka bir disiplin cezası vermekte serbesttir» ibaresi de maddeden çıkarılmıştır. Bu ibarenin çıkarılması ile yüksek disiplin kurulunun memuriyetten ihraç cezası hususunda yetkili amirin teklifiyle bağlı olan durumu ortadan kaldırılarak bu kurulun, amire, başka bir ceza vermesi hususunda direktif verebileceğini ve amirin de, kurulun bu direktifiyle bağlı olması gerekeceğini kabul ediyoruz.

Ayrıca, 127 nci maddede kısa süreli durdurma, uzun süreli durdurma ve geçici olarak görevden çıkarma cezalarında yetkili amirin kararı ile disiplin kurulunun görüşü arasında uyumsuzluk çıktığında karar mercii olarak Yüksek Disiplin Kurulunun tesbit edilmesi de; bu *kurulun uyumsuzluk* konusu ceza ile bağlı olmaksızın müstakillen ayrı ve kesin bir *ceza verilebileceği* kanısını teyit etmektedir.

657 sayılı Kanunun açıklanan bu hükümleri karşısında Polis Divanları, Emniyet Genel Müdürlüğü Disiplin Komisyonu, Belediye Encümenleri ve illerdeki adalet komisyonları ile 788 sayılı Kanuna göre kurulmuş ilçe, il ve Bakanlık Disiplin Komisyonlarının durumlarını inceleyecek olursak; 788 sayılı Kanuna göre kurulan İlçe, İl ve Bakanlık Disiplin Komisyonlarının yerini yeni düzenlemeye göre kurulan il, bölge, merkez ve yüksek disiplin kurullarının alması kanun hükmü icabıdır.

Ancak özelliği bulunan meslekler için kurulan ve yukarıda adları yazılı komisyonların durumunda bir değişiklik olacak mıdır? Bu komisyonlar yerini yeni kurulan İl Disiplin Komisyonuna mı bırakmıştır. Bu halde saklı tutulması kanun hükmü icabı olan özel kanunlarında yazılı suç ve cezaların takdiri hangi mercie ait olacaktır? Bu soruların cevaplarının verilmesi gereklidir.

Danıştay Beşinci Dairesindeki uygulamaya göre illerdeki adalet komisyonları 657 sayılı Kanunun 8 sayılı Kanun Hükmündeki Kararname ile değişik 126 ncı maddesine göre varlığını muhafaza etmekte ve meslek ve memuriyetten ihraç cezasından başka 2556 sayılı Kanunun 122 ncı maddesinde yazılı bütün cezaları kesin olarak karara bağlayabilmektedir.

Belediye Encümenleri de, Devlet Memurları Disiplin Kurulları Yönetmeliğinde belediyeler için ayrı komisyon tesbit edilmediğinden, varlıklarını muhafaza etmektedirler ve memuriyetten ihraç cezasından başka Belediye Me-

mur ve Müstahdemleri Tüzüğünde yazılı bütün cezalar hakkında kesin karar vermeye yetkilidirler.

Polis Divanları yerlerini İl Disiplin Kurullarına bırakmıştır. Emniyet Teşkilâtında çalışan personel hakkında atama şekline göre meslek ve memuriyetten ihraç cezalarından başka cezalar hakkında 657 sayılı Kanun'un bu husustaki hükümlerinin uygulanması; meslek ve memuriyetten ihraç cezaları hakkında yalnız Yüksek Disiplin Kurulunun karar vermesi gerekir.

Kanaatımızca bu uygulama, özelliği bulunan meslek memurlarının disiplin cezası yönünden teminatını ve hizmeti zedeleyecektir.

Zira Polis Divanlarının teşekkülü genel hükümlere göre kurulan disiplin komisyonlarından farklıdır. Yani bu mesleklerde bulunan memurlardan bu kurullarda üye bulunması, o mesleğin ifasında karşılaşılan zorlukları ve mesleğin özelliği gereği yapılan fiiller neticesi meydana gelen kusurların ağırlık derecesinin tesbitinde memurların teminatı olmaktadır.

Yeni uygulamada bu memurlar bu mesleklere tamamen yabancı üyelerden teşekkül eden İl Disiplin Komisyonuna veya sırasında keyfi ve hissi hareket etmesi kabil olan amirin insafına bırakılmışlardır. Emniyet Teşkilâtı mensuplarından kararname ile ve ortak kararlarla tayin olanlara da yukarıda açıklandığı gibi uyarma ve kınama cezaları dışında hiçbir ceza verilemeyecektir.

Kanunda yapılacak değişiklikle bu komisyonların da adalet komisyonları gibi karar yetkileri saklı bırakılmalıdır. Bu değişikliğe kadar Devlet Memurları Disiplin Kurulları Yönetmeliğinin 6 ncı maddesindeki «Hizmet özellikleri bulunan, görev unvanlarında değişiklik olan veya bu yönetmeliğin yayımından sonra ihdas edilen kurumlar bu yönetmelik esaslarına aykırı olmamak şartıyla, disiplin kurullarını bir yönetmelikle düzenleyebilirler» hükmü gereğince, özel komisyonlar varlıklarını muhafaza etmeli ve 657 sayılı Kanunun sarahatına göre özel kanunlarında tesbit edilmiş ve varlığını muhataza eden suç ve cezaların takdiri bu özel komisyonlara bırakılmalıdır. Özellik arzeden memurlar hakkında karar vermeye yetkili özel disiplin komisyonlarınca verilen kararların Bakanlıkta hangi komisyonlar tarafından inceleneceği sorusuna da kuruluş bünyesi aynı ve kesin karar vermeye yetkili olan yüksek disiplin komisyonu bu incelemeyi yapmalıdır cevabını verebiliriz. Bu suretle bu memurların disiplin cezalarına ait işleri, hem kendileri ve hem de hizmet yönünden teminat altına alınmış olacaktır.

Nitekim 7/9332 sayılı Kararname ile yürürlüğe giren Millî Eğitim Bakanlığı İl Millî Eğitim Disiplin Kurulları Yönetmeliğinin geçici birinci maddesinde bu yönetmeliğe göre yeni kurul teşekkül edinceye kadar halen mevcut il millî eğitim disiplin kurullarının görevlerine devam edecekleri hükme bağlanmıştır.

Diğer taraftan 788 sayılı Kanuna göre kanunlarla tesbit edilmesi öngörülen disiplin komisyonlarının 657 sayılı Kanunla tesbit edilen teşekkül tarzını inceleyecek olursak, aşağıdaki sonuca varabiliriz.

657 sayılı Kanunun 8 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile değişik 134 üncü maddesinde «disiplin ve soruşturma işlerinde kanunlarla verilen görevleri yapmak üzere kurum merkezinde bir yüksek disiplin kurulu ile her ilde, bölge esasına göre çalışan kuruluşlarda bölge merkezinde ve kurum merkezinde birer disiplin kurulu bulunur.

Bu kurulların kuruluş, üyelerinin görev süresi, görüşme ve karar usulü, hangi memurlar hakkında karar verebilecekleri gibi hususlar yönetmelikle düzenlenir» denilmektedir. Bu maddede yönetmelikle düzenlenmesi öngörülen hususların kanunun ilk şeklinde tüzükle düzenlenmesi öngörülmüş, ancak tüzük hazırlanmasındaki formalitelerin fazlalığı sebebiyle ve kanunla tanınan muayyen süre içinde bahis konusu tüzüğün çıkmaması üzerine disiplin konusunda uygulamada karışıklıklara meydan vermemek için yürürlüğe konulması daha kolay olan yönetmeliğe yer verilmiştir diyebiliriz.

Ancak, Anayasa memur haklarının teminat altına alınmasını sağlamak amacıyla 117 nci maddesinde memurların özlük işlerinin kanunla düzenleneceğini öngörmüştür. Gerekliğinde «memuriyetten ihraç» kararını veren disiplin komisyonlarının teşekkül tarzı ve görevlerinin, daha teminatlı bir müessese olan tüzükle tesbit edilmeyip düzenlenmesi tamamen idarenin iradesine tabi idari bir tasarruf olan yönetmeliğe bırakılması Anayasa'ya aykırıdır. Bu esasların tüzükle tanzim edilmesi gerekir.

VI — DİSİPLİN CEZALARININ VERİLMESİNDE TAKİP EDİLECEK YOL VE DİSİPLİN KURULLARININ GÖRÜŞME VE KARAR USULÜ

Disiplin soruşturması yapılmadan disiplin cezası verilemeyeceği genel kaidedir. Ancak, soruşturmanın şekil ve niteliğinde kanunlarda ayrılıklar göze çarpar. 788 sayılı Kanunda ve diğer kanunlarda komisyonların soruşturma dosyasının incelerken yargı mercilerinin yetkilerini haiz oldukları (788 sayılı Kanun madde 58 ve Belediye Memur ve Müstahdemleri Tüzüğü madde 86, 87) icabında şahit dinliyecekleri, memuru bizzat dinleyebilecekleri yolunda hüküm sevk edildiği gibi 657 sayılı Kanunun 128, 129 ve 130 uncu maddesinde de bu usuller sayılmıştır. Bunları birer birer inceleyelim:

1 — Disiplin kurullarının görüşme usulü ve karar nisabı :

788 sayılı Kanuna göre disiplin komisyonlarının üyelerinin 2/3 sinin katılmasıyla toplanacağı ve icabında soruşturmayı derinleştirerek şahit dinleyebilecekleri ve bu suretle delillerin tesbitinden sonra memurun bu husustaki savunması da alınarak toplantıda bulunanların oyçokluğu ile karar verileceği, kararların delil, kanun ve nizamnamelere müstenit olması hükmüne bağlanmıştır (788 sayılı Kanun madde 54, 55, 56, 58). 788 sayılı Kanunda genel olarak hükme bağlanan bu hususlara memurlarla ilgili bütün disiplin komisyonlarının ve resen ceza veren amirlerin uyması mecburidir.

657 sayılı Kanun, bu komisyonların çalışma usullerinin tesbitini yönetmeliğe bırakmış ve buna müsteniden hazırlanan Devlet Memurları Disiplin

Kurulları Yönetmeliğinin 13 ve müteakip maddelerinde de disiplin kurullarının toplanma nisabı ve görüşme usulleri belirtilmiştir. Buna göre üç kişilik kurullar üye tamsayısı ile, üye sayısı üçten fazla olan kurullar üye tamsayısının 2/3 si ile toplanacak (madde 15) başkanın görevlendireceği bir üye tarafından dosya açıldıktan sonra oyçokluğu ile ve açık oyla karar verilecektir. Oyların eşitliği halinde başkanın bulunduğu tarafın oyu üstün sayılacaktır (Madde 16, 19).

2 — Karar Süresi :

657 sayılı Kanunun 128 inci maddesinde «125 inci maddenin Ç ve D bentlerine göre disiplin kovuşturmasını gerektiren hallerde yetkili amir, yaptırdığı soruşturmanın dosyasını mütalâasını bildirmek üzere yetkili disiplin kuruluna tevdi eder. Disiplin Kurulu, dosyayı aldığı tarihten itibaren 15 gün içinde soruşturma evrakına göre mütalâasını bildirir.

125 inci maddenin (E) bendinde yazılı memurluktan çıkarma cezası için, atamaya yetkili amir tarafından yaptırılan soruşturmaya ait dosyanın, memurun bağlı bulunduğu kurumun yüksek disiplin kuruluna tevdiinden itibaren 15 gün içinde soruşturmanın genişletilmesine veya neticesine dair kararını verir. Kurulun, soruşturmanın genişletilmesine karar vermesi halinde, neticeye dair karar süresi bu tarihten itibaren iki ayı geçemez» denmektedir.

Bu hükümle disiplin kurullarının inceleme, mütalâa bildirme ve karar sürelerine konan sınırlamalar, hakkında disiplin kovuşturması yapılan memurun bu husustaki huzursuzluk ve tedirginliğini gidermek için komisyonlara direktif verme niteliğindedir. Yoksa bu sürelerin geçirilerek mütalâa bildirilmesi veya geç karar verilmesi bu hususta verilen kararları kusurlandıramaz.

3 — Savunma :

Gerek 788 sayılı Kanunun 55, gerekse Anayasa'nın 118 inci maddesinde ve gerekse 657 sayılı Kanunun 130 uncu maddesinde Devlet Memuru hakkında savunma alınmadan ceza verilemeyeceği hükmü yer almıştır.

788 sayılı Kanunun 55 inci maddesinde «ittihamı mucip mevad memura tebliğ edilerek heyetçe tayin edilen müddette cevap alınmadan hakkında inzibat komisyonları bir karar veremez, aksi takdirde o karar nakz olunur»; Anayasa'nın 118 nci maddesinde ise; «Memurlar ve kamu kurumu niteliğindeki meslek teşekkülleri mensupları hakkında yapılacak disiplin kovuşturmalarında isnad olunan hususun ilgiliye açıkça ve yazılı olarak bildirilmesi, yazılı savunmasının istenmesi ve savunma için belli bir süre tanınması şarttır. Bu esaslara uyulmadıkça disiplin cezası verilemez» denilmektedir. Bu hükümlere göre, disiplin cezası vermeye yetkili organların bizzat savunma almaları gerekeceği açıktır. 657 sayılı Kanunun 130 uncu maddesinde «Devlet Memuru hakkında savunması alınmadan disiplin cezası verilemez. Soruşturmayı yapanın veya yetkili disiplin kurulunun 7 günden az olmamak

üzere verdiği süre içinde veya belirtilen bir tarihte savunmasını yapmayan memur, savunma hakkından vazgeçmiş sayılır» denilmektedir. Soruşturma sırasında olayı açıklığa kavuşturmak için soruşturmayı yapanın memuru sorguya çekmesiyle soruşturma bittikten sonra hukuki dayanaklarıyla savunmasının alınması farklı olduğundan, soruşturma dosyasında memurun sorguya çekildiğini gösteren evrak bulunsa dahi ceza vermeye yetkili organlarca ayrıca savunma alınması gereklidir.

Nitekim 657 sayılı Kanunun 1897 sayılı Kanun ile değişik 129 uncu maddesinin son fıkrasındaki «hakkında memurluktan çıkarma cezası istenen memur sicil dosyasını ve soruşturma evrakını inceleme, tanık dinletme, sözlü veya yazılı olarak kendisi veya vekili vasıtasıyla savunma yapma hakkına sahiptir» hükmü, savunma ile sorgunun farklı olduğunu göstermektedir.

4 — Ceza Kovuşturması ile Disiplin Kovuşturmasının Bir Arada Yürütülmesi

Gerek 788 sayılı Kanunun 34 gerekse 657 sayılı Kanunun 131 inci maddesinde aynı fiilden dolayı memur hakkında ceza kovuşturması yapılması ve ceza kanununa göre mahkûm olması veya olmamasının memura ayrıca disiplin cezası verilmesine engel olamayacağı yolunda hükümler yer almıştır. Ancak memurun ceza kovuşturması sonunda men'i muhakeme veya beraat kararı alması halinde durum ne olacaktır? Beraat kararı suçun vaki olmadığı veya suçu memurun işlemediği gerekçesiyle verilmişse disiplin kovuşturması yapan ve karar veren mercilerin bu kararla bağlı olmaları gerekir. Suçu işlemediği veya suçun vaki olmadığı kesin hüküm şeklinde mahkeme kararı ile sabit olmasına rağmen memurun idari soruşturma ile suçun sabit olduğu ileri sürülerek cezalandırılması hukuka aykırıdır. Fakat beraat kararı, fiilin ceza hukuku yönünden suç sayılacak nitelikte olmadığı veya ceza kanununda yazılı o suçun unsurlarını ihtiva etmediği gerekçesine dayanıyorsa memur disiplin kovuşturmasından kurtulamaz. Cezanın tecil edilmesi de memuru disiplin kovuşturmasından kurtaramaz.

5 — Disiplin Cezasına İtiraz ve Uygulama :

788 sayılı Kanunda resen verilen tevbih cezasına karşı cezayı veren amire itiraz edilebileceği (madde 26); cezaların komisyonlar tarafından verilmesi halinde, ilçe disiplin komisyonu kararlarının İl Disiplin Komisyonunda; İl Disiplin Komisyon kararlarının Bakanlık Disiplin Komisyonunda; Bakanlık Disiplin Komisyonu kararlarının Danıştay'da temyizen inceleneceği (madde 52) hüküm altına alınmıştır. Kararların temyiz süresinin ise tebliğ tarihinden itibaren 10 gün olduğu, ancak kararların tasdiğe muhtaç olmaksızın lüzümlüce olduğu aynı kanunun 57 nci maddesinde hükme bağlanmıştır.

657 sayılı Kanunun 135 inci maddesinde «sicil amirleri tarafından verilen cezalara karşı itiraz, varsa bir üst sicil amirine, yoksa disiplin cezası vermeye yetkili amire yapılabilir.

Bir üst sicil amirinin kararına karşı, disiplin cezası vermeye yetkili amire başvurulabilir.

Disiplin cezası vermeye yetkili amirin doğrudan doğruya veya onayı ile verilen disiplin cezalarına ve Devlet memurluğundan çıkarma cezasına karşı Danıştay'a başvurulabilir; 137 nci maddesinde «sicil amirleri ve üst sicil amirleri tarafından verilen disiplin cezalarına karşı yapılacak itirazlarda süre, kararın ilgiye tebliği tarihinden itibaren 10 gündür.

Danıştay'a başvurulması halinde itiraz süresi, Danıştay Kanununda belirtilen süredir.

Bu süreler içinde itiraz edilemeyen disiplin cezaları kesinleşir.» denilmektedir. 135 inci madde hükmünden anlaşılacağı üzere yalnız sicil amirleri tarafından verilen cezalara «ki bunlar, uyarma ve kınamadır» karşı üst sicil amirine veya disiplin cezası vermeye yetkili amire, kararın tebliği tarihinden itibaren 10 gün içinde hiyerarşik olarak idari itiraz yapılabilecek, bunun dışında disiplin cezası vermeye yetkili amirin doğrudan doğruya veya onayı ile verilen disiplin cezalarına ve Devlet Memurluğundan çıkarma cezasına karşı Danıştay'a dava açma şeklinde başvurulabilecektir. Danıştay'a başvurma süresi Danıştay Kanununda belirtilen süre olacaktır. 10 gün içinde idari itirazda bulunulmayan uyarma ve kınama cezalarına ait kararlar kesinleşme, diğer organlar tarafından verilen cezalara ait kararlar ise verildiği tarihten itibaren hüküm ifade edecek ve uygulanacaktır.

Anayasa'nın 118 inci maddesinde «disiplin kararları, yargı mercilerinin denetimi dışında bırakılamaz» hükmü de Danıştay'a yapılan başvurunun idari itiraz niteliğinde olmadığını göstermektedir.

VII — DISIPLİN CEZASI VERMEĞE YETKİLİ ORGANLARIN VE KARARLARININ HUKUKİ NİTELİĞİ

Disiplin cezaları, ister sicil amiri veya atamaya yetkili amir tarafından isterse disiplin komisyonu tarafından verilmiş olsun idari merciler tarafından geri alınabilecek midir?

Disiplin cezaları, ceza hukukundaki suç ve cezalar gibi zamanaşımı veya Af Kanunları ile ortadan kalkabilir mi?

Bu soruların cevabını verebilmek için disiplin cezası vermeye yetkili organların ve bunların kararlarının hukuki niteliğini incelemek gerekir.

Gerek 788 sayılı Memurun Kanununa göre kurulan disiplin komisyonları gerekse 657 sayılı Kanuna göre kurulan Yüksek Disiplin Komisyonları karar verirken; toplanma ve karar nisabı, memurun savunmasını alma, şahit dinleme, keşif ve bilirkişi incelemesi yapma gibi yargı yerlerinde uygulanan usulleri uygulamakla beraber mahkeme niteliğinde değildirler. Zira Anayasamızın 132 nci ve müteakip maddelerinde «mahkeme niteliğinin ne olduğu belirlenmiştir. Kanunkoyucu, memurların disiplin hukuku yönünden teminat sahibi olmalarını sağlamak için disiplin komisyonlarına bu usulle-

ri uygulamak mükellefiyetini yüklemiştir. Esasen verilen disiplin cezalarında da memuru disiplin amirinin keyfi hareketlerinden korumak için konulan savunma alma mecburiyeti de amire yargıçlık sıfatını kazandıramaz. Gerek komisyonların gerekse amirin bu yetki ve görevinin dayanağı memurlarla ilgili kanunlardaki özel hükümlerdir.

Disiplin komisyonlarının yargı mercilerine benzeyen çalışma tarzını idari usul olarak nitelendirebiliriz.

657 sayılı Kanunda amirin disiplin cezası verme hususundaki yetkileri artırılmış ve böylece 788 sayılı Kanun dönemine göre yargısal görünüm daha da azalmıştır.

Danıştay, disiplin kararlarını, *ilk derece* mahkemesi sıfatıyla iptal davası inceleme usullerine göre, yetki, şekil, sebep, konu ve maksat bakımından kanuna uygun olup olmadığı yönünden incelemektedir.

Disiplin cezalarına ait kararların resen geri alınıp alınamayacağını, zamanasını ve afla ortadan kalkıp kalkmayacağını yukarıda açıkladığımız anlayışımız içinde inceleyeceğiz.

1 — Disiplin cezalarının geri alınması :

Bu konunun incelenebilmesi için geri alma ve kaldırma kavramlarının idare hukukundaki anlamı üzerinde durmak gerekir. *Geri alma*, idari işlemin geriye yürür şekilde yani yapıldığı tarihten itibaren sona ermesidir. *Kaldırma* ise işlemin kaldırıldığı tarihten itibaren sona ermesidir.*

İlk bakışta disiplin cezalarının da idari işlem olduklarına göre her idari işlemin kaldırılma ve geri alınma şartları içinde kaldırılabilmesi veya geri alınabileceği düşünülebilir.

Bir idari işlem olarak kaldırma yönünden mesele disiplin cezalarının silinden silinmesi müessesesi ile halledilmiştir. Bu konu, ilgili bölümde incelenecektir. Burada önemli olan geri almanın disiplin cezalarında uygulanma olanağının mevcut olup olmamasıdır. Biran için disiplin cezalarına ait kararların, verilme usulüne uyularak idarece geri alınabileceğini kabul edersek aşağıdaki problemlerin çözülmesi gerekecektir.

- 1 — Geri almada süre ne olacaktır?
- 2 — Cezayı veren amirin değişmesi halinde bu yetki nasıl kullanılacaktır?
- 3 — Geri almanın, disiplin cezasının verilmesi ile geri alınması arasındaki hukuki duruma etkisi nedir?

Bu sorunların cevabını bulmak güçtür.

Disiplin cezaları mahiyetleri icabı yetkili organlarca ancak bir defaya mahsus kullanılacak yetkilere benzemektedir. Disiplin cezaları üzerinde oynama yetkisinin idareye verilmesi kamu hizmetini zedeler. Zira disiplin

* Turgut Tan, İdari İşlemin Geri Alınması, Ankara 1970, SBF. Yayını.

cezasının geri alınması bir yönüyle sicil üzerinde değişiklik anlamındadır. İyi bir kamu yönetiminin temeli memurdur. Devlet açısından bir çeşit değerlendirme aracı olan ve kamu hizmetini devlet memurlarına karşı koruyan disiplin kararlarının geri alınabilir hale getirilmesi, disiplin kararlarını etkisiz hale getirebilir.

Kanunkoyucu disiplin cezalarının sicilden silinmesini 657 sayılı Kanunda düzenlemiştir. Disiplin cezalarının sicilden silinmesi doğurduğu sonuç bakımından idari işlemin kaldırılmasına benzemektedir.

İşlemin kaldırılmasını düzenleyen kanun koyucusunun buna göre daha ileri mahiyetteki geri almayı düzenlememesini bir unutmaya ve kanun boşluğu olarak kabul edemeyiz. Esasen idari yargı denetiminin en geniş şekliyle kabul edildiği hukukumuzda bu konuya mahsus olarak geri almayı kabul etmemek bir eksiklik teşkil etmez.

Bu sebeplerle disiplin cezalarının geri alınamayacağı kanısındayız.

2 — Disiplin cezalarının sicilden silinmesi :

788 sayılı Kanunda yer almayan bu müessese, 657 sayılı Kanunun 133 üncü maddesiyle disiplin hukukumuzda girmiştir. Bu maddede aynen «disiplin cezaları memurun siciline işlenir. Devlet memurluğundan çıkarma cezasından başka bir disiplin cezasına çarptırılmış olan memur uyarıma ve kınama cezalarının uygulanmasından 3 sene, diğer cezaların uygulanmasından 5 sene sonra atamaya yetkili amire başvurarak, verilmiş olan disiplin cezalarının sicil dosyasından silinmesini isteyebilir. Memurun, yukarıda yazılı süreler içerisindeki davranışları bu isteğini haklı kılacak nitelikte görülürse disiplin kurulunun mütalâası alındıktan sonra isteğinin yerine getirilmesine karar verilerek, sicil dosyasındaki disiplin bölümü yeniden düzenlenir» denilmektedir.

Bu hükümle kanunkoyucu, memurun aldığı cezanın meslek hayatı boyunca kendisini rahatsız etmemesi ve hareketlerine müsbet yön vermesini temin etme gayesi gütmüştür.

3 — Zamanaşımının Disiplin Cezalarına Etkisi :

Ceza Hukukunda cezalarda, dava ve ceza zamanaşımı müessesesi vardır. Bazı suçlar hakkında kanunen muayyen bir sürede ceza kovuşturması yapılmaması halinde dava zamanaşımı sebebiyle kovuşturma yapılamaz ve kovuşturma sonunda verilen cezanın da yine kanunen muayyen bir süre zarfında uygulanmaması halinde ceza zamanaşımı sebebiyle ceza uygulanamaz.

Disiplin cezalarına ait kovuşturma ve kararların zamanaşımına uğrayacağı yolunda kanunlarda hiçbir hüküm bulunmadığından ceza hukukunun bu husustaki hükümleri de kıyasen uygulanamaz.

Bu konuda Danıştay İkinci Dairesinin 26.6.1955 gün ve E: 1955/1329, K: 1955/1088 sayılı kararında «Ceza maddelerinin herhangi bir hadiseye tevsiyan veya kıyasen tatbikine cevaz olamayacağına göre, ceza kanunlarıyla vazed-

len cezalardan ayrı ve tamamen müstakil bir hüviyet taşıyan ve muayyen bir sınıfa tatbiki icabeden inzibati cezalar için, bu cezaları vazeden Memurin Kanunlarında sukut sebepleri gösterilmediğinden bunlara ceza kanununda gösterilen sukut sebeplerinin ve bu meyanda hadisede bahis mevzuu edilen müruru zamanın kıyas ve şumullü tefsir yolu ile tatbiki de mümkün değildir. Şu vaziyete göre müstakil bir hüviyet arzeden ve ceza kanununa göre yapılacak olan cezai takibatla bir irtibatı bulunmayan inzibati cezalar için sarîh bir müruruzaman bulunmadıkça ceza kanunlarındaki müruruzaman hükümlerinin bunlara tatbiki caiz olamayacağından inzibati cezayı müstelzim bir fiili tahakkuk eden şahıslar memur bulunduğu müddetçe ve ayrılmış olanların memuriyete dönüşlerinde aradan ne kadar zaman geçerse geçsin hareketine uygun inzibati cezanın hakkında tatbiki gerekir» denilmek suretiyle disiplin hukukunda zamanaşımı müessesesi kabul edilmemiştir.

Ancak, 657 sayılı Kanunla disiplin hukukumuzda memuriyetten ihraç dışındaki disiplin cezaları için sicilten silinme müessesesi girmiştir. Belirli süreler ve şartlarda cezanın silinmesini öngören bir kanunun aynı suçlar için bu süreler geçtikten sonra disiplin kovuşturmasına imkân vereceğini kabul etmek 657 sayılı kanunun ruhuna aykırı düşer kanısındayız.

Ayrıca memuru kusurlu hareketinden dolayı bütün memuriyet hayatı sürecinde disiplin cezası tehdidi altında tutmak da düşünülemez.

Bu bakımdan disiplin cezası uygulanmasını gerektiren bir fiilin işlenmesinden itibaren silinme süresi kadar bir sürenin geçmesinden sonra disiplin takibati yapılmaması gerekir.

4 — Affın Disiplin Cezalarına Etkisi :

Af Kanunlarının disiplin cezalarına tesir edip etmiyeceği yolunda açık hükümler ihtiva etmesi halinde çözümlenecek bir konu yoktur. 5677, 113, 134, 218, 780 ve 1803 sayılı Af Kanunlarında affın disiplin cezalarına etkisi olmadığı yolunda açık hüküm vardır.

Bu yolda hükümler bulunmaması halinde disiplin cezalarına affın etkisi ne olacaktır?

788 sayılı Memurin Kanununun 49 uncu maddesinde; «Esnayi memuriyetinde gerek vazifei memuriyetinden gerek şahsî bir cürümünden dolayı mahkemeye tevdi edilen memur beraat ettiği takdirde bilcümle hukukuna sahip olur. Muhilli haysiyet ve namus bir cürüm ile ve alelittak ağır hapis veya o derece cezayı müstelzim bir fiil ile veya vazifesinden dolayı lâakal altı ay hapis ile mahkûm olanlar memuriyetten ihraç edilirler» denilmektedir. Bu hükme dayanılarak verilen memuriyetten ihraç cezaları Af Kanunu ile ceza mahkûmiyetinin bütün sonuçlarının kalkması halinde hukuki dayanağını kaybettiğinden ortadan kalkmaktadır.

Ancak, bu hüküm bugün yürürlükten kalkmış ve 657 sayılı Kanunda da buna benzer bir disiplin cezası da yer almamıştır.

Ceza mahkûmiyetine esas olan fiil sebebiyle ayrıca disiplin cezası verilmişse ceza mahkûmiyetinin af ile ortadan kalkması disiplin cezasını etkilemez.

VIII — DEVLET MEMURLARININ DİSİPLİN HUKUKU HAKKINDA DÜŞÜNCELER

1 — Genel Olarak :

Kanun ve düzenleyici hukuk metinleri ile Danıştay İçtihatlarının birlikte incelenmesinden Devlet Memurları Disiplin Hukukunda aşağıdaki esasları tesbit edebiliriz.

a — Disiplin suç ve cezaları ile ceza hukukundaki suç ve cezaların amaç, kapsam, ilke, uygulama ve tevhit ettiği sonuçlar farklıdır. Ancak, kovuşturma usulü ve ceza uygulamasında, ceza hukuku prensiplerinden de yararlanılmaktadır.

b — Disiplin suçunun tekrürü halinde bir derece daha ağır disiplin cezası verilir.

c — Disiplin Hukukunda ancak kanun, tüzük ve yönetmelik gibi mevzuatta tesbit edilmiş cezalar uygulanabilir.

d — Disiplin hukukunda genel olarak hangi fiillere hangi disiplin cezalarının uygulanacağı gösterilmiştir (788 ve 657 sayılı Kanunlarda olduğu gibi). Özelliği bulunan bazı memuriyetler için kanunlarda, disiplin cezaları sayılmakla yetinilmekte ve hangi hallerde hangi cezaların uygulanacağı ceza verecek organın takdirine bırakılmaktadır.

e — Disiplin hukukunda hangi fiillere ne gibi disiplin cezalarının uygulanacağını açıkça belirtildiği hallerde, disiplin cezalarının uygulanmasında disiplin kovuşturmasında esas olan fiil ile tertip olunacak disiplin cezası arasında uygunluk bulunması gerekir.

Aynı şekilde fiilin oluş şekli ile fiili işleyen memurun memuriyetteki öz geçmişi de cezanın tayininde etkili olmaktadır. (DDK. E. 1968/675, K. 1970/204)

f — Disiplin cezaları, kanun ve tüzük, yönetmeliklerde teşekkül tarzları açıklanan merciler tarafından verilebilir.

Yetkisiz organlar disiplin cezası veremezler.

g — Disiplin cezası veren veya bu konudaki işlemlere katılan kurullar, kanuna uygun olarak toplanmalıdır ve karar almalıdır.

h — Memurun savunması alınmadan disiplin cezası uygulanamaz.

ı — Ceza kovuşturması, bazı istisnalar dışında disiplin kovuşturmasını etkilemez.

i — Disiplin cezası vermeye yetkili organlar için soruşturma ve ceza vermede belirli süre konulmuşsa buna uyulması gerekir.

j — Disiplin cezaları kanunlarda belirtilen şekilde kesinleşir ve kesinleşmesi anından itibaren hüküm ifade eder.

k — Disiplin cezalarına karşı kanunda açıkça belirtilen hallerde idari yoldan itiraz edilebilir.

l — Disiplin cezaları zamanaşımına uğramaz.

m — Af Kanunlarında açık hüküm olmadıkça disiplin cezaları affa uğramaz.

n — Disiplin cezaları, disiplin cezası vermeye yetkili organlarca geri alınamaz.

o — Disiplin cezaları kanunda yazılı şartların yerine getirilmesi ile memurun sicilinden silinebilir.

2 — 657 Sayılı Kanun Açısından :

1 — Gerek 788 sayılı Kanunda gerekse 657 sayılı kanunda mevcut olmayan yeni bir disiplin cezası gereklidir. Bunu, *kurumdan ihraç* olarak isimlendirebiliriz. 657 sayılı Kanunda geçici olarak göreve son verme cezası ile memuriyetten ihraç cezası arasında kurumdan ihraç cezasına ihtiyaç vardır. Özel disiplin hükümlerinde memuriyetten ihraçtan daha hafif olan ve yalnız ilgili kurumdan ilişik kesme sonucunu doğuran meslekten ihraç cezasının benzeri olan kurumdan ihraç müessesesi ile memuriyetten ihraç gerektirmeyen ve fakat kurumdan uzaklaştırmayı gerektiren fiillerin adil bir şekilde cezalandırılması sağlanacaktır.

2 — 657 sayılı Kanunun 126 ncı maddesinde Bakanlar Kurulunca veya ortak kararlar atanan memurlara, ilgili Bakanın ceza vereceği hükmü yer almaktadır.

Yüksek memurlar hakkındaki disiplin cezasının siyasi bir organ olan Bakan tarafından değil tarafsız bir organa verilmesi yerinde olacaktır. Bu konuda 788 sayılı Kanundaki esasın benimsenerek bu görevin tekrar Danıştay'a verilmesi uygun olacaktır.

3 — Devlet memurluğundan çıkarma cezası verilebilmesi Yüksek Disiplin Kurulunun kararına bırakılmıştır. Fakat kanunun ilk şeklinde yazılı olan Yüksek Disiplin Kurulunun amirin teklifi ile bağlı olduğu yolundaki hükmü; 1897 sayılı Kanun ile çıkarılmıştır. Bu durumda Yüksek Disiplin Kurulunun amirin teklifi ile bağlı olup olmadığı, bağlı değilse memuriyetten ihraç cezasını ağır bulduğunda amire başka bir ceza vermesi için direktif verip, veremeyeceği, direktif vermesi halinde amirin bununla bağlı olup olmayacağı hususlarında açıklık yoktur. Uygulamadaki tereddüt ve karışıklığı önlemek amacıyla konuya açıklık vermelidir.

4 — 127 nci maddede kısa ve uzun süreli durdurma ve geçici olarak görevden çıkarma cezalarını vermeye yetkili amirin kararı ile disiplin kurulunun görüşü arasında uyumsuzluk olduğu hallerde, karar mercii olarak gösterilen Yüksek Disiplin Kurulunun da yine uyumsuzluk konusu olan ceza ile bağlı olup olmadığı, bağlı olmazsa bu ceza dışında ayrı ve kesin bir ceza verip veremeyeceği, uyumsuzluk konusu cezadan daha ağır ceza verip veremeyeceği hususları da açıklanmamıştır. Bu hususlar açıklığa kavuşturulmalıdır.

5 — 128 nci maddede karar ve mütalâa verme süreleri zarfında bu yükümlülüklerin yerine getirilmemesi halinde müeyyide belirtilmemiştir.

6 — Anayasanın 118. maddesinde ve 788 sayılı Memurun Kanununun 57 nci maddesinde ceza vermeye yetkili organların savunma alması mecburiyeti konulmuştur. Ancak 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 130. maddesinde; soruşturmayı yapanın veya yetkili disiplin kurulunun savunma alacağından bahsedilmektedir. Disiplin kurulunun yanında soruşturma yapana savunma isteme yetkisinin tanınması, soruşturma usulü ile karar verme sürecinin birbirine karıştırılmasının sonucudur. Zira soruşturma, disiplin suçu teşkil eden fiilin mevcut olup olmadığını araştırmak için yapılır. Savunma ise, soruşturma safhasından sonra mevcudiyeti sabit olan fiilin ilgili tarafından yapılıp yapılmadığının ve yapılmışsa yapılış sebebinin ilgiliden sorulmasıdır. Nitekim Yüksek Disiplin Kurulunda vekil marifetiyle savunma yapılabileceği kabul edilmiştir. Bu durumda muhakkikin bilgi almak ve olayı aydınlatmak için yaptığı soruşturma meyanında alınan ifadelerle savunmayı karıştırmamak gerekir. Ancak kanun, tedvin tarzı sebebiyle bu karışıklığa yol açtığından 130. maddenin; disiplin cezası vermeye yetkili merciin memurun savunmasını alması gerekeceği yolunda düzeltilmesi gerekir.

7 — Disiplin cezalarında da zamanaşımı müessesesinin uygulanması ve Devlet Memurları Kanununa disiplin cezalarının sicilden silinmesine muvazi olarak zamanaşımı ile ilgili hükümlerin konulması gerekir.

8 — Özellik arzeden bazı memuriyetler için 788 sayılı Kanun döneminde mevcut olan ve o mesleğin mensuplarından kurulu disiplin komisyonları 657 sayılı Kanunla kaldırılmıştır. Polislik, meteoroloji ve hava meydanları memurluğu gibi özellik arzeden ve kendilerine mahsus disiplin suçları bulunan memurlar için bu memuriyetlerin özelliğini bilen ve taşıyan disiplin kurulları yeniden kurulmalıdır.

**DISİPLİN HUKUKU
YÖNÜNDEN
KAMU PERSONELİ**

